Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN 1054/2024 DE RECLAMACIÓN EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

Reclamación	622/2024
Persona reclamante	XXXXX
Entidad reclamada	Ayuntamiento de Hinojos
Artículos	24 LTPA; 24 LTAIBG.
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 4 de julio de 2024 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y del artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

La persona reclamante presentó el 29 de mayo de 2024, ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a información en los siguientes términos:

> *"Copias de las denuncias contra el anterior alcalde "en relación a la gestión realizada durante su época de mandato"*

Tercero. Sobre la Reclamación Presentada.

En la reclamación presentada se indica, en lo que ahora interesa:

> *"La entidad reclamada inadmite la solicitud presentada aduciendo que la información solicitada se encuentra en curso de elaboración conforme a lo dispuesto en el art. 18.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, pero obviando la regla prevista en el art. 30.a) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía al disponer que en el supuesto de que se inadmita la solicitud porque la información esté en curso de elaboración o publicación general, la denegación de información deberá especificar el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición."*

Cuarto. Tramitación de la reclamación.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

1. El 10 de julio de 2024 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El 11 de julio de 2024 día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de la misma fecha a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 17 de julio de 2024 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo. Entre la documentación remitida, se incluye la Resolución de Alcaldía nº 2024/0720, de fecha 26/06/2024, debidamente notificada al reclamante, denegándose la solicitud de información, en los siguientes términos:

> *"(…) a) Porque la información que nos solicita está en curso de elaboración, según el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de Acuerdo con la aplicación de las reglas previstas en el artículo 30 de la Ley 1/2014, de 24 de junio.*

3. El 26 de septiembre de 2024 el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía dicta Acuerdo por el que se amplía el plazo máximo de resolución del procedimiento de esta reclamación en 3 meses a contar desde el día siguiente a la fecha máxima de resolución.

Dicho acuerdo es notificado a la entidad reclamada y a la persona reclamante el 27 de septiembre de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1.d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue respondida el 27 de junio de 2024, y la reclamación fue presentada el 4 de julio de 2024, por lo que la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz […] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación.

1. El objeto de la solicitud de información fue el siguiente:

> *"Copias de las denuncias contra el anterior alcalde "en relación a la gestión realizada durante su época de mandato."*

Como es sabido, mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la ciudadanía puede solicitar toda suerte de *"contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"* [art. 2 a) LTPA]. Y, no cabe albergar la menor duda de que la información solicitada constituye inequívocamente "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia.

Entre la documentación aportada por la entidad reclamada a este Consejo consta la respuesta, debidamente notificada al reclamante, por Resolución de Alcaldía nº 2024/0720, de 26/06/2024, denegando la solicitud de información, por aplicación del el artículo 18. a) de la LTAIBG, por considerar que la información que se les solicita está en curso de elaboración.

No obstante, el reclamante ha puesto en nuestro conocimiento su disconformidad, respecto de la respuesta proporcionada, alegando que la entidad ha aplicado la causa de inadmisión del citado artículo 18.a) LTAIBG, pero obviando lo previsto en el art. 30.a) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que dispone para el supuesto en que se inadmita la solicitud porque la información esté en curso de elaboración o publicación general, que se especifique el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición.

2. Este Consejo debe aclarar que no puede confundirse el *"procedimiento en curso",* en lo cual entendemos que se fundamenta la entidad reclamada para no dar acceso a la información, con la *"información en curso de elaboración"* (entre otras, la Resolución 17/2022 y 443/2022).

La existencia de un expediente en tramitación no legitima *per se* la denegación del acceso a la información, salvo que concurran los requisitos exigidos en la Disposición Adicional Cuarta LTPA. En el resto de casos, y a diferencia de la regulación contenida en la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el hecho de que la información solicitada esté contenida en un procedimiento que se está tramitando no impide que la petición se tramite acorde a las reglas establecidas en la LTAIBG y LTPA.

Por otra parte, si la información solicitada está "*en curso de elaboración o de publicación general",* podría suponer la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1. a) LTAIBG.

En tal supuesto, el artículo 30 a) LTPA exige que la resolución que inadmita la petición por esta causa indique el órgano que elabora la información y la fecha aproximada de conclusión y puesta a disposición.

Por lo tanto, debe tenerse en cuenta, lo ya expresado, que no puede confundirse la denegación por un *"procedimiento en curso o en tramitación",* con la denegación porque esté *"la información en curso de elaboración",* a lo que se refiere el citado artículo 30 a) LTPA.

Ello supone que, aunque un expediente o procedimiento esté en curso puede contener información pública ya existente, ya elaborada, la cual debe ser proporcionada, siendo esta la interpretación que ha de darse al artículo 18.1.a) LTPA.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

3. Planteada la cuestión en los términos expuestos, la resolución de esta reclamación se circunscribe a verificar si resulta procedente la aplicación de la causa de inadmisión invocada por el órgano requerido, partiendo de la premisa de la interpretación estricta (cuando no restrictiva) que exige la jurisprudencia, dada la amplia formulación legal y el reconocimiento del derecho de acceso a la información —por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 16 de octubre de 2017)—.

Y ello exige una justificación expresa y detallada de su concurrencia que permita analizar su veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida —entre otras, SSTS de 11 de junio de 2020 y de 2 de junio de 2022.

Pues bien, este Consejo entiende que no concurren los requisitos exigidos para la aplicación del artículo 18. a) LTAIBG. Con independencia de que la entidad no ha afirmado, argumentado o justificado que existan procedimientos en curso como consecuencia de las denuncias interpuestas contra el anterior alcalde, ni que la persona reclamante pudiera tener o no la consideración de persona interesada en alguno de dichos posibles procedimientos, lo cierto es que la persona reclamante no ha pedido información sobre los procedimientos que hayan podido incoarse a raíz de una denuncia, sino copias de las denuncias en su caso presentadas.

Y es que además resulta poco probable que una copia de una denuncia esté en fase de elaboración por la propia entidad, por lo que no parece que la causa de inadmisión invocada resulte de aplicación a lo solicitado.

Como hemos indicado con anterioridad, el hecho de que un procedimiento esté en curso no impide que cualquier persona pueda solicitar información contenida en el mismo que ya esté concluida, como lo serían las denuncias presentadas, no resultando, por tanto, de aplicación a este supuesto la causa de inadmisión invocada.

Por consiguiente, no constando que la persona reclamante haya recibido la documentación ni la información solicitada y que no ha sido alegada por la entidad reclamada ninguna otra causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso a la misma, este Consejo debe estimar la reclamación en lo que a este apartado compete, en virtud de la regla general de acceso a la información que referíamos en el fundamento jurídico anterior.

3. Pese a la regla general de acceso a la información pública aplicada, este Consejo, en virtud de lo indicado en el artículo 119.3 LPAC, debe decidir sobre cuantas cuestiones, de forma y también de fondo, plantee el procedimiento, y por ello, no puede obviar que las denuncias formuladas contra la persona titular de una Alcaldía en relación con la gestión realizada durante su época de mandato podría contener información relacionada con la investigación de ilícitos penales o administrativos.

En tal caso, deberá el órgano reclamado valorar si el acceso a las copias de denuncia solicitadas pudiera causar un perjuicio para la eficacia de las funciones de investigación de tales ilícitos (artículo 14.1 e) de la LTAIBG), si, como consecuencia de su interposición, se hubiera procedido a la apertura de algún procedimiento judicial o administrativo que estuviera abierto o en curso y en tal caso debería impedirse el acceso a la información. Este límite tiene por objeto proteger las funciones públicas de investigación y castigo de eventuales infracciones, especialmente para impedir que la difusión de la información concernida pueda obstaculizar la investigación o facilitar o permitir que los presuntos infractores eludan su responsabilidad. En cualquier caso, para aplicar este límite no bastaría invocarlo sino que haría falta demostrar o razonar que el acceso solicitado puede perjudicar los fines que se acaban de citar.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

4. Igualmente, y tal y como se indica en el Fundamento Jurídico siguiente, la información se deberá facilitar previa disociación de los datos personales que pudiera contener.

Quinto Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada ha de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono...), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4.1 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

A los efectos de la adecuada disociación u ocultación de los datos que puedan aparecer en los documentos, es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

Asimismo, según el artículo 8 a) LTPA, las personas que accedan a información pública en aplicación de la normativa de transparencia deberán ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso del derecho.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación en cuanto a la solicitud de:

> *"Copias de las denuncias contra el anterior alcalde "en relación a la gestión realizada durante su época de mandato"*

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

La entidad reclamada deberá facilitar a la persona reclamante la información solicitada teniendo en cuenta lo indicado en los Fundamentos Jurídicos Cuarto, apartados segundo y tercero, y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución. La información se facilitará previa disociación de datos personales.

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo